GLOBAL 27.02.2020 | Loraine Rickard-Martin & Jedrzej Nowe

Mit gutem Beispiel voran

Durch individuelle und gezielte Sanktionen kann die EU Demokratie und Menschenrechte verteidigen – die Anforderungen aber sind hoch.

Lesen Sie diesen Artikel auch auf Englisch.

Im Dezember einigten sich die EU-Außenminister darauf, an einer europäischen Version des US-amerikanischen Magnitsky Act zu arbeiten – einer Maßnahme gegen die schwere Verletzung von Menschenrechten. Die EU will ihren geplanten Mechanismus auf individuelle und gezielte Sanktionen ausrichten. Damit richtet sie sich nach dem Trend, multilaterale Sanktionen zunehmend so zu gestalten, dass sie möglichst geringe humanitäre Folgen haben. Der Hohe EU-Vertreter Josep Borrell sagte, dies sei „ein spürbarer Schritt zur Bestätigung der globalen Führungsrolle der EU im Bereich der Menschenrechte".

Damit hat Borrell Recht. Letztlich sind diese neuen Sanktionsmöglichkeiten eine Gelegenheit für Europa, über selbstbezogene politische Erwägungen hinaus zu gehen und dort, wo frühere Politiker gescheitert sind, die moralische Führung zu übernehmen. Um maximale Wirkung zu erzielen, muss die EU auch anderen Ländern Anreize dafür geben, rechtsstaatlich zu handeln. Indem sie ihre Sanktionen auch an solchen Prinzipien ausrichtet und dabei weltweit eine Vorbildfunktion einnimmt, verhindert die EU, dass ihre Maßnahmen lediglich Papiertiger bleiben – und trotz Drohungen ineffektiv sind.

Christina Eckes, Professorin für Europäisches Recht an der Universität von Amsterdam, schrieb letztes Jahr im *EUobserver*, dass in der US-Lösung keine rechtsstaatlichen Prinzipien wie Aufhebungsverfahren oder juristische Überprüfungen enthalten sind, die die Anforderungen der EU-Charta der Grundrechte oder der Europäischen Konvention für Menschenrechte erfüllen. „Die Verpflichtung der EU gegenüber den Menschenrechten, darunter auch den Menschenrechten derjenigen, die sanktioniert werden", schrieb sie, „erfordert, dass sich das EU-Verfahren von den globalen Magnitsky-Sanktionen der USA unterscheidet, und dies nicht in Bezug auf den Inhalt, sondern auch auf den Namen".

Oft wird gefragt, ob Sanktionen „überhaupt funktionieren“. Wer darauf einfache Antworten gibt, verkennt die komplexe Wirklichkeit, dass Sanktionen Teil eines größeren Maßnahmenpakets sind.

In den letzten beiden Jahrzehnten haben sich die Sanktionen der Vereinten Nationen (VN) schrittweise von reinen Handelsverboten hin zu gezielteren Maßnahmen entwickelt, hauptsächlich als Antwort auf das Aufkommen neuer, nicht-staatlicher, bewaffneter Akteure und um Auswirkungen auf unschuldige Zivilisten zu verringern. Die Evolution der Konfliktparteien machte eine Dreiteilung der Sanktionen nötig, sodass sie sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Akteure in den Bereichen Terrorismus, Bürgerkrieg und Kriegsverbrechen treffen. Dennoch hat die robuste, staatlich gelenkte Verbreitung von Massenvernichtungswaffen die Wiedereinführung umfassender Sanktionsmaßnahmen alten Stils ausgelöst.

Seit dem Ende des Kalten Krieges wurden Sanktionen zum verbreitetsten Werkzeug dafür, den internationalen Frieden und die Sicherheit in der globalen Gemeinschaft zu gewährleisten oder wiederherzustellen – aus offensichtlichen Gründen, die mit den Beschränkungen der Diplomatie und des Militärs zusammenhängen. In der Tat setzt die EU-Außenpolitik Sanktionen in den letzten beiden Jahrzehnten hauptsächlich dazu ein, ihre demokratischen Werte und die Menschenrechte zu fördern.

Oft wird gefragt, ob Sanktionen „überhaupt funktionieren“. Wer darauf einfache Antworten gibt, verkennt die komplexe Wirklichkeit, dass Sanktionen Teil eines größeren Maßnahmenpakets sind, zu dem auch Anreize und Abschreckungsmaßnahmen gehören. Ob sie effektiv sind, hängt vom Niveau und der Qualität ihrer Überwachung und Durchsetzung ab – und davon, ob sie weltweit für fair oder zumindest legitim gehalten werden. Und diese Faktoren hängen direkt damit zusammen, wie stark Sanktionen politisch unterstützt werden.

Nachdem der russische Rechtsanwalt und Steuerberater Sergej Magnitsky in einem russischen Gefängnis gefoltert wurde und starb, benannte der US-Kongress

Nachdem der russische Rechtsanwalt und Steuerberater Sergej Magnitsky in einem russischen Gefängnis gefoltert wurde und starb, benannte der US-Kongress 2012 ein Gesetz nach ihm, mit dem russische Beamte und Körperschaften, die sich Korruption und ernster Menschenrechtsverletzungen schuldig gemacht haben, individuell sanktioniert werden konnten. Magnitsky hatte offensichtlich einen

2012 ein Gesetz nach ihm.

Steuerbetrug hochrangiger russischer Regierungsbeamte aufgedeckt.

Im Rahmen dieser Sanktionen können die USA beispielsweise Visa verweigern oder entziehen und das Vermögen und Eigentum von Personen oder Körperschaften einfrieren, die solche Verbrechen begangen haben oder als Komplizen daran beteiligt waren.

2016 wurden die Sanktionsmöglichkeiten dann in Form des weltweiten Magnitsky Act, der Täter in aller Welt umfasst, gesetzlich ausgeweitet. Zudem können auch Länder oder Personen sanktioniert werden, die mit solchen Individuen Geschäfte machen.

Seit die Sanktionen für die ursprünglich betroffenen russischen Staatsbürger in Kraft traten, haben die USA unter anderem auch 17 saudische Staatsangehörige sanktioniert, die mutmaßlich an der Ermordung des Journalisten Jamal Khashoggi beteiligt waren, und den israelischen Milliardär Dan Gertler, der beschuldigt wird, mit Bestechungsfällen in der Demokratischen Republik Kongo in Verbindung zu stehen.

Allerdings besteht auch kein Zweifel daran, dass individuelle und gezielte Sanktionen dann, wenn ihre vollständige Rechtmäßigkeit nicht gewährt ist, gegen grundlegende Menschenrechte verstoßen können.

Zu den jüngsten Zielen des Gesetzes zählen der kambodschanische Holzmagnat Try Pheap und der General Kun Kim, die beide mit ernsthaften Menschenrechtsverletzungen in Verbindung gebracht werden – ebenso wie Min Aung Hlaing, der Oberste Kommandeur der Streitkräfte von Myanmar, der Massaker und Menschenrechtsverletzungen gegen die Rohingya ignoriert haben soll.

Zweifellos haben individuelle und gezielte Sanktionen nicht nur einen praktischen, sondern auch einen psychologischen Effekt. Auch wenn sie dies nicht wahrhaben wollen, leiden Menschen, die unter Reiseverbot stehen oder deren Vermögen eingefroren wurde, unter der kollektiven Missbilligung der internationalen Gemeinschaft. Sie und ihre Familien können sich nicht mehr frei bewegen und verlieren die Möglichkeit der Ausbildung im Ausland. Letztlich wird ihnen der Lebensstil verweigert, an den sie sich gewöhnt haben und der häufig der Anreiz für ihre Vergehen oder politischen Loyalitäten war.

Allerdings besteht auch kein Zweifel daran, dass individuelle und gezielte

Sanktionen dann, wenn ihre vollständige Rechtmäßigkeit nicht gewährt ist, gegen grundlegende Menschenrechte verstoßen können. So mussten laut der Erfahrungen der Vereinten Nationen manche Menschen, deren Sanktionierung aufgehoben wurde, jahrelang darauf warten, dass die Finanzinstitutionen ihr Vermögen wieder freigaben. Entscheidend ist auch, dass aufgrund humanitärer Not Ausnahmen vorgesehen werden.

Eine EU-Resolution, die sich am Magnitsky Act orientiert, würde in einer Welt, die dringend auf Führungsqualitäten angewiesen ist, eine starke gemeinsame Antwort auf Menschenrechtsverletzungen aufzeigen.

Auf dem UN-Weltgipfel von 2005 gehörten die EU-Staaten zu jenen, die sich für faire und klare Verfahren einsetzten. Weil sanktionierte Personen in Europa oder einzelnen Staaten vor Gericht gegangen waren, wurden die UN-Sanktionsverfahren so reformiert, dass sie mehr Rechtssicherheit boten. Tatsächlich standen die EU-Mitgliedsländer in den letzten fünfzehn Jahren bei den UN-Bemühungen, sanktionierte Personen sowohl bei der Verhängung als auch bei der Aufhebung der Sanktionen rechtmäßig zu behandeln, in vorderster Front.

Bei der weltweiten Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen und Korruption wird der Global Magnitsky Act als wichtige Entwicklung betrachtet. Nicht nur schreckt er vor solchen Vergehen ab, sondern er kann die Länder auch dazu ermutigen, in dieser Hinsicht ihre Glaubwürdigkeit zu stärken.

Großbritannien, Kanada und die baltischen Staaten haben bereits eigene Versionen des Magnitsky Act eingeführt, und auch andere Länder denken darüber nach. Baut eine neue EU-Regelung auf diesen Initiativen auf, muss sie sich dabei an der Europäischen Konvention für Menschenrechte und den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit orientieren. Außerdem braucht sie die Unterstützung aller EU-Mitgliedsländer.

Eine EU-Resolution, die sich am Magnitsky Act orientiert, würde in einer Welt, die dringend auf Führungsqualitäten angewiesen ist, eine starke gemeinsame Antwort auf Menschenrechtsverletzungen aufzeigen. Allerdings muss die EU gewährleisten, dass ihre Initiative darauf aufbaut, was sie bei der Überwachung und Umsetzung ihrer eigenen Programme sowie ihrem traditionellen Schutz der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit bei UN-Sanktionen gelernt hat.

Aus dem Englischen von Harald Eckhoff.



Loraine Rickard-Martin
New York City

Loraine Rickard-Martin ist CEO bei Compliance and Capacity Skills International (CCSI), einer gemeinnützigen Organisation in New York City, die Körperschaften, Politiker und Richtlinienbeauftragte berät, die multilaterale Sanktionen verhängen.



Jedrzej Nowe
New York City

Jedrzej Nowe ist Forschungsmitarbeiter bei Compliance and Capacity Skills International (CCSI), einer gemeinnützigen Organisation in New York City, die Körperschaften, Politiker und Richtlinienbeauftragte berät, die multilaterale Sanktionen verhängen.

-